



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **A. R.**, zastoupeného JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem, se sídlem Urbánkova 3360/47, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2010, č. j. 610/2009-160-SPR/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, č. j. 2 A 11/2010 - 26,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, č. j. 2 A 11/2010 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, č. j. 2 A 11/2010 - 26 (dále též „městský soud“ a „napadený rozsudek“). Napadeným rozsudkem byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2010, č. j. 610/2009-160-SPR/3 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 18. 6. 2009, č. j. MHMP 523709/2009/Šes, kterým byl ve společném řízení vedeném dle § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), uznán vinným z osmi přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích ve spojení s § 27 odst. 1 písm. o) zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta dle § 22 odst. 9 zákona o přestupcích ve výši 2500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení v částce 1000 Kč. Skutkovou podstatu daných přestupků měl naplnit

tím, že dne 23. 3. 2009 osmkrát zastavil a stál vždy po dobu delší než 3 minuty na náměstí Franze Kafky v Praze 1 v úseku pozemní komunikace spadajícím pod působnost svislé dopravní značky č. IP 12 „Vyhrazené parkoviště“ s dodatkovou tabulkou „Stanoviště vozidel taxi dle zákona č. 111/1994 Sb. pro dva vozy taxi se souhlasem E. K. a radiodispečink taxi“ s vozidlem, pro které nebylo parkoviště vyhrazeno.

[2] Stěžovatel v žalobě namítal, že napadené rozhodnutí nezhojilo vadu předchozího řízení, v němž správní orgán prvního stupně rozhodl, aniž by dle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích sloučil ke společnému projednání další přestupky stěžovatele, kterých se měl dopustit ve dnech 6. 3., 8. 3., 16. 3., 23. 3. a 28. 3. 2009. Nesloučením řízení došlo dle stěžovatele k nepřipustnému překročení zákonné sazby při vyměření sankcí a k nedůvodnému uložení povinnosti pětikrát uhradit náklady řízení. Stěžovatel dále namítl nesprávné zjištění skutkového stavu, neboť žalovaný údajně vycházel pouze z úředních záznamů městské policie, ve kterých byly uvedeny nepravdivé údaje týkající se doby stání stěžovatelova vozidla. Stěžovatel rovněž poukazoval na, dle jeho názoru, nezákonně nastavený systém parkovacích stanovišť taxislužby a četnost kontrol ze strany správního orgánu, v níž spatřoval šikanózní jednání vůči své osobě.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[3] Městský soud se zabýval především otázkou, zda jednotlivá jednání stěžovatele, kterými se dopouštěl přestupků ve dnech 6. 3., 8. 3., 23. 3. a 28. 3. 2009, bylo možno považovat za pokračující jednání či zda se jednalo o opakovaný přestupek. Svou argumentaci přitom opřel o závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 - 33, a konstatoval, že každé výše uvedené jednání žalobce označené jako přestupek bylo ukončeno oznámením o přestupku Městskou policií hl. m. Prahy, což vylučovalo považovat tato jednání za pokračující jednání a tyto přestupky pak sloučit do společného řízení dle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích. Městský soud neshledal důvodnými ani další žalobní námitky a stěžovatelovu žalobu zamítl.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[4] Proti napadenému rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně nesouhlasil s právním názorem městského soudu ohledně spojení přestupků ke společnému řízení. Městským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu se dle stěžovatele týkal pokračování v přestupku a nezabýval se otázkou, zda správní orgány postupovaly či nepostupovaly v souladu s § 57 odst. 1 zákona o přestupcích. Dle názoru stěžovatele byly v nyní posuzované věci splněny podmínky ke sloučení řízení o přestupcích, neboť všechny přestupky téhož pachatele řešil tentýž věcně a místně příslušný orgán prvního stupně a rozhodnutí o nich vydal v rozmezí necelého jednoho měsíce. Nespojením řízení tak mělo dojít k nepřipustnému překročení sazby, neboť uložené sankce převyšovaly nejvyšší přípustnou výši pokuty více než šestkrát a došlo k pětinasobnému uložení povinnosti uhradit náklady správního řízení. Tím měly správní orgány postupovat v rozporu se zákonem, porušit zásadu absorpce a uložit

stěžovateli sankci vyšší, než umožňuje zákon. Stěžovatel dále namítl, že správní orgány řádně nezjistily skutkový stav věci, neboť vycházely pouze z úředních záznamů Městské policie hl. m. Prahy, kde byly uvedeny nepravdivé údaje stran doby zastavení vozidla. Správní orgány nevyhověly návrhům stěžovatele na doplnění dokazování a nevyvrátily tak stěžovatelovo tvrzení, že ve správních orgány uváděné době stání vozidla bylo započteno i kontrolování jeho osoby. Závěrem stěžovatel setrval na svém názoru, že systém parkovacích stanovišť taxislužby znemožňuje svobodný výkon jeho podnikání a že z četnosti kontrol je zřejmé, že správní orgán jedná úmyslně protiprávně a *de facto* jej šikanuje.

[5] Žalovaný možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[7] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Ve své první kasační námitce vytýká stěžovatel městskému soudu nesprávný názor ohledně postupu správních orgánů, které rozhodly o přestupcích stěžovatele ze dne 23. 3. 2009, aniž by řízení o nich sloučily podle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích ke společnému projednání spolu s dalšími přestupky stěžovatele, jichž se měl dopustit ve dnech 6. 3., 8. 3., 16. 3. a 28. 3. 2009 (důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

[9] Jak vyplynulo ze správního spisu, stěžovatel měl dne 23. 3. 2009 spáchat celkem osm přestupků spočívajících v porušení § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích. Oznámení o těchto přestupcích předala Městská policie hl. m. Prahy Magistrátu hl. m. Prahy dne 1. 4. 2009. Dne 4. 4. 2009 byl stěžovateli doručen příkaz, jímž byl uznán vinným celkem z osmi přestupků ze dne 23. 3. 2009 a byla mu uložena pokuta ve výši 2500 Kč. Proti tomuto příkazu podal stěžovatel odpor. Oznámení o pokračování v řízení o přestupcích ze dne 22. 4. 2009 bylo stěžovateli doručeno dne 29. 4. 2009. Stěžovatel v průběhu řízení namítl, že správní orgán prvního stupně měl sloučit do společného řízení i další jeho přestupky spáchané v jiných dnech. Dne 18. 6. 2009 vydal Magistrát hl. m. Prahy rozhodnutí, jímž ve společném řízení dle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích uznal stěžovatele vinným celkem z osmi přestupků ze dne 23. 3. 2009 a uložil mu pokutu ve výši 2500 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 8. 2. 2010 napadeným rozhodnutím s tím, že správní orgán prvního stupně nepochybil, když do společného řízení o přestupku zahrnul vždy jen ty skutky, kterých se stěžovatel dopustil do okamžiku zahájení konkrétního řízení o přestupku, zde konkrétně pouze skutky ze dne 23. 3. 2009.

Představu stěžovatele, že správní orgán musí neustále slučovat do již zahájeného řízení o přestupku další nové přestupky stěžovatele, vyhodnotil žalovaný jako nesprávnou interpretaci zákona.

[10] Stěžejní pro řešení první kasační námitky je výklad ustanovení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích, které zní: *„Jestliže pachatel se dopustil více přestupků, které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení.“*

[11] Z dikce citovaného ustanovení je patrné, že bude obligatorně dopadat na případy souběhu přestupků, které je příslušný projednávat tentýž správní orgán. Smysl a účel citovaného ustanovení podrobně vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, publikovaném pod č. 2248/2011 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V něm dovodil, že při trestání správních deliktů tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů, neboť úprava zákona o přestupcích je ve vztahu k trestání souběhu přestupků na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh „je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26). Tresty ukládané při postihu souběhu trestných činů „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301). Za sbíhající se trestné činy je uložen shodný trest bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení. Z výše uvedeného je patrné, že § 57 odst. 1 zákona o přestupcích je procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce (viz § 12 odst. 2 věta první citovaného zákona: *„Za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísrněji postižitelný.“*). Samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích ovšem ještě nelze bez dalšího považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. O tu se může jednat až v případě, kdy se správní orgán na základě porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích dopustí zároveň ještě jiného zásahu do práv účastníka řízení, jako právě uložení trestu v rozporu s výše uvedenou zásadou absorpce (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, č. j. 1 A 10/2010 – 67).

[12] Těmito východisky se však městský soud při posuzování souvisejícího žalobního bodu vůbec nezabýval, neboť se soustředil na vyřešení otázky, zda se jednání stěžovatele ze dne 6. 3., 8. 3., 23. 3. a 28. 3. 2009 dají považovat za pokračující nebo opakovaný přestupek. Poukázal přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33, v němž bylo konstatováno, že za použití trestněprávních zásad se v případě přestupků považuje za nový skutek jednání pachatele učiněné poté, co vůči němu učinil správní orgán první procesní úkon. Takovým úkonem bylo v nyní posuzované věci dle názoru městského soudu oznámení o přestupku, které se stěžovatelem sepsali příslušníci Městské policie hl. m. Prahy, čímž nebylo možné jednání stěžovatele ze dnů 6.

3., 8. 3., 23. 3. a 28. 3. 2009 považovat za pokračující jednání a projednat je ve společném řízení dle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích. S tímto právním názorem však nelze souhlasit. Ustanovení § 57 odst. 1 uvedeného zákona totiž dopadá na souběh přestupků, pro něhož je rozhodujícím okamžikem nikoli první procesní úkon, ale až konečné rozhodnutí o přestupku. I kdyby jednání stěžovatele bylo posouzeno jako jeden pokračující přestupek, správní orgán by nevedl společné řízení, ale „standardní“ řízení o jednom přestupku. Stěžovateli lze zároveň přisvědčit v tom, že městským soudem použitá judikatura Nejvyššího správního soudu se dotýká interpretace § 57 odst. 1 zákona o přestupcích jen velmi okrajově (k tomu viz citaci z městským soudem odkazovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33: *„Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že se nijak nevyjadřuje k otázkám, které nebyly předmětem řízení o kasační stížnosti. Nijak proto nepředjímá odpověď na otázku, zda správní orgány nepochybily, jestliže rozhodly o přestupku žalobce, aniž by řízení o něm spojily ke společnému projednání s řízeními o jeho dalších přestupcích na základě § 57 odst. 1 zákona o přestupcích.“*). Jelikož městský soud založil svůj závěr, podle něhož nelze skutky stěžovatele spojit ke společnému projednání dle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích, na úvaze, která pro výklad citovaného ustanovení není relevantní a nesprávně tak posoudil související právní otázku, Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá nic jiného, než napadený rozsudek zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (kasační stížnost je z pohledu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodná).

[13] Ke zbývajícím otázkám, které se staly předmětem sporu v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud jen stručně poznamenává následující. Podstatou další kasační námitky je stěžovatelův názor, že správní orgány se nevypořádaly s jeho námitkami týkajícími se doby stání jeho vozidla na parkovacím stanovišti a pochybily, když při zjišťování skutkového stavu vycházely pouze z úředních záznamů Městské policie hl. m. Prahy a nevzaly zřetel na jeho návrhy na doplnění dokazování ve vztahu k vyjasnění této otázky. Z toho stěžovatel vyvozuje, že zjištěný skutkový stav nebyl bez důvodných pochybností prokázán. Takové výtky lze podřadit pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud považuje způsob, jakým se městský soud se související žalobní výtkou vypořádal, za adekvátní, a ztotožňuje se s jeho závěrem, že jednání, které je stěžovateli kladeno za vinu, bylo prokázáno výstupy z kamerového systému ve spojení se záznamy policistů o jednotlivých skutcích. Podotýká, že takto formulované stěžovatelovy námitky mohou stěží vyvrátit uvedená skutková zjištění, když se stěžovatel k jednání u správního orgánu, kde byly veškeré důkazy včetně obrazových záznamů z kamerového systému provedeny, nedostavil. V následujících podáních správním orgánům i soudu pak takto získané poznatky zpochybňoval pouze paušálně. Tato námitka tedy není důvodná.

[14] V závěru kasační stížnosti stěžovatel brojí proti systému parkovacích stanovišť taxislužby, jenž dle jeho názoru znemožňuje svobodný výkon jeho podnikání a ohrožuje hospodářskou soutěž v této oblasti. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že nyní nelze bez dalšího vyvozovat (a to ani z četnosti kontrol stěžovatele), že by se správní orgány postupující v souladu s touto obecně závaznou vyhláškou obce dopustily protiprávního nebo šikanózního jednání, nebo že by vyhláška samotná byla v rozporu se zákonem. S touto otázkou se vypořádá v novém rozhodnutí ve věci krajský soud.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nevyužil však možnosti předjímané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně s rozsudkem městského soudu nezrušil napadené správní rozhodnutí, i když se taková úvaha vzhledem k povaze důvodu pro zrušení rozsudku městského soudu nabízí. Existuje totiž teoretická možnost, že napadené rozhodnutí je jako jediné z rozhodnutí o souvisejících přestupcích stěžovatele stále pravomocné a mohlo by tedy po zvážení relevantních okolností stran dodržení zásady absorpce samo o sobě obstát. Tuto otázku však bude v novém řízení řešit až městský soud, který se vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku předně zaměří na to, zda ve správním řízení nedošlo při ukládání trestů za přestupky stěžovatele k porušení zásady absorpce.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu